



TITLE:

地方財政統制手段としての地方交付税(2)ー交付税によるナショナル・マクシмум統制についてー

AUTHOR(S):

李, 昌均

CITATION:

李, 昌均. 地方財政統制手段としての地方交付税(2)ー交付税によるナショナル・マクシмум統制についてー. 經濟論叢 1991, 147(4-5-6): 66-82

ISSUE DATE:

1991-04

URL:

<https://doi.org/10.14989/44776>

RIGHT:

經濟論叢

第147巻 第4・5・6号

社会統計学の「外敵」と「内敵」(1).....	長 屋 政 勝	1
外国人労働者の労働条件.....	久 本 憲 夫	31
マレーシアの石油権益における連邦と州の対立 (1) ...	中 島 健 二	56
地方財政統制手段としての地方交付税 (2)	李 昌 均	66
1930年代の朝鮮における都市の構築と生成.....	松 永 達	83
カルドアの市場理論と価格論.....	服 部 茂 幸	104
自由貿易体制下の英国糖業 (1)	大 沼 穰	119
世紀転換期英国における地価課税運動 (1)	藤 原 一 哉	134
組織における人格の分裂と統合のメカニズム.....	磯 村 和 人	148
生活保護人員経費低下の促進要因としての 行政メカニズム.....	田 中 き よ む	165

学 会 記 事

平成3年4・5・6月

京都大学経済学会

地方財政統制手段としての地方交付税（2）

——交付税によるナショナル・マクシマム統制について——

李 昌 均

III 交付税による地方財政統制の最大化法則

1. 交付税による地方財政統制の過程——交付税の変質とその実態——

この論文の前半では、地方分与税から地方財政平衡交付金に、そして地方財政平衡交付金から地方交付税に改悪され、日本における地方財政調整制度は再び地方財政統制の手段として還元されてゆく過程を分析した。この論文の後半では、この地方交付税が国によって一方的に変質されながら、地方財政統制を最大化する手段となっているという現実を究明することにする。つまり、平衡交付金から地方交付税に改悪されたそれ自体も地方自治や地方財政にとって反民主的であるが、それに加えて、ここでは、この地方交付税が地方自治の発展と結びつくよりも、地方財政をもっと統制しているという問題について検討する。

地方交付税の変質と国によって地方交付税が一方的に運営される実態について検討してみれば、まず第1に、1969年から投資的経費の財政需要で、「事業費補正」を導入してから国の計画、施策の実施に対して、地方交付税をそのための財源保障に傾斜させ、地方交付税の特定財源化、補助金化が進んだということである。

これは、投資的経費の算定において、公共事業費の地方負担額の実績を基準財政需要額に算入することにより、開発政策の実態に合うよう地方交付税の「動態化」を図ったものである。従来、河川費、港湾費は、現実の財政需要と無関係に、客観的指標・数値だけであるべき額として算定されていた。しかし、

これらの事業が現実には特定地域に集中的に行われると、基準財政需要額と現実の財政負担との間に大きな開きを生じ財政が困ることになったので、この点を考慮したものである³⁵⁾。このように、「計画的事業費算入方式」の採用によって、地方交付税を経済成長政策に従属させる一方、それ以外の財政支出についてはきびしく引締めがおこなわれた³⁶⁾。つまり、この事業費補正方式は、国家の施策をもっと容易に地方に実施するために導入したのである。これによって、国の決める一定の枠の中に財源を保障し、その枠を越える自治行政については国の財源を引き締め、中央集権的財政構造の確立による地方財政統制の強化のために地方交付税を利用してきたということである。

第2に、さらに、財源対策債が始めて発行された1975年からは、地方交付税の一部を地方債で賄われたということである。これは、地方税の落込み分については、いわゆる減収補填債の発行を認めることにした。このように本来地方交付税で措置すべき財源不足額を地方債や交付税特別会計借入金というように、すべて借金に依存している。したがって、一般財源であるはずの交付税が地方債で補充して、その分だけの金額は特定財源となって、中央統制を受けているという現実である。

これは、1975年度に大幅な「交付税不足額」が発生したことに起因している。この交付税不足の発生原因は、国税収入の伸びの鈍化と国債の増発により国の歳入総額に占める国税の比率が急激に落ちたからであり、それと同時に、地方税収が伸び悩んだ上、経済対策としての公共事業費の増額により地方自治体の財源不足額が巨額にのぼったためである³⁷⁾。つまり1975年の年度途中で、地方税収入見込み 8 兆8850億円のうち、法人関係税の不足分が9542億円、個人関係税が1090億円、合計 1 兆632億円という巨額の減収が明かとなった。地方交付税についても、国税 3 税の減収などにより、1 兆1199億円が不足することとな

35) 吉岡健次「わが国における地方財政調整制度の変遷」都市問題、1984年5月号、第75巻第5号、12ページ。

36) 同上、15ページ。

37) 岩本和秋「日本地方財政論」同文館、1979年、144ページ。

表3 1975年度以降の財源不足額と補てん措置

(億円)

年度	地方財政計画額 (A)	財 源 不足額 (B)	(B) の 補 填 措 置							(B)/(A) (%)
			地方交付税の増額					地方債の増額		
			臨時 特例	特 借 入	そ 他	合 計 (C)	(C)/(B) (%)	地方債 (D)	(D)/(B) (%)	
1975	220,322	21,831	—	11,199	—	11,199	51.3	10,632	48.7	9.9
76	252,595	26,200	559	13,141	—	13,700	52.3	12,500	47.7	10.4
77	288,365	20,700	950	9,500	—	10,350	50.5	10,350	50.0	7.2
78	343,396	30,500	1,500	15,500	—	17,000	55.7	13,500	44.3	8.9
79	388,014	41,000	1,800	22,800	—	24,600	60.0	16,400	40.0	10.6
80	516,526	20,550	1,300	8,950	—	10,250	49.9	10,300	50.1	4.9
81	555,509	10,300	1,300	1,320	780	3,400	33.0	6,900	67.0	2.3
82	474,256	28,110	—	17,531	△1,107	16,424	58.4	11,686	41.6	5.9
83	474,860 (当初)	29,900	7	18,958	△2,311	16,654	55.7	13,246	44.3	6.3
84	482,892	15,100	—	—	3,049	3,049	20.2	12,051	79.8	3.1
85	505,271	5,800	—	—	1,000	1,000	17.2	4,800	82.8	1.1

資料) 岩本和秋「日本地方財政論」149ページ。

注) 地方財政計画は当初計画である。

った。結局2兆1831億円という巨額の財源不足が発生したのである³⁸⁾。

それで、表3のように、不足財源の51.3%を交付税特別会計の資金運用部資金からの借入で、残り48.7%を地方債増額（減収補填債）で処理し、すべて借金に依存した。この方式は、1976年度以降もずっと続けられた。特に、1984年から交付税借入金が廃止され、地方債への依存比率は80%水準に激増している。このように、地方債によって「交付税不足額」を補填することは、地方交付税の地方債への振替である。このことは、国の責任である地方交付税の財源確保が地方自治体の責任に転嫁されるということと、一般財源である地方交付税が地方債という利子付き特定補助金に変質してしまうという2つの問題をはらんでいる³⁹⁾。

38) 中西啓文「地方財政入門」大月書店、1987年、173-174ページ。

39) 地方債によって財源不足額の多くの部分を賄うことについては次の問題がある。第1は、地方交付税の財源自体を賄うことは国の財政の責任であり、その負担で行うべきものであるが、これを起債に振り替えて個々の地方自治体の借入れにいわば分解して、その負担に委ねるわけであ

第3は、また1985年からは、補助金カットによる地方負担増を補充するために地方交付税が利用され、一般財源としての意味がもっと喪失されたということである。これは、平衡交付金制度の場合は前号で明らかになったように、平衡交付金が増加するにつれて補助金が削減される効果があったが、この地方交付税の場合は、むしろ補助金の削減によって、地方財政の収入額が減じ、その一部を地方交付税で補充してきた。要するに、上記の二つの地方交付税の特定財源化の傾向の上で、今度は、一般財源である地方交付税が、直接に補助金に転化する形態である。

これは、1981年の第2次臨時行政調査会の設置以来、「行政改革」が促進されてきたが、「地方行革元年」と銘打たれた1985年度以降、補助金の一方的かつ一律的削減、地方行政の民間委託などの推進、自治体職員の定員管理の徹底などを柱とする「地方行革」が推進された。この中で、地方交付税は国庫支出金(とりわけ法律に基づいて自治体が国に代わり事務を行うための国庫負担金)削減の穴埋めの手段とされた⁴⁰⁾のである。

表4に示したように、1988年までの補助金削減による地方財政への影響額は、約5兆円に達し、その補填は、建設地方債4兆円、残りは、地方交付税の特例によって行われ、地方交付税が直接に補助金に転化しているということである。だから、真に地方の自主性、自律性をいうなら、国庫補助金に代えて、地方税など一般財源を保障すべきであるが、これなくして補助金を削減することは地方の自主性の尊重ではなく、中央集権化に過ぎない⁴¹⁾のである。

上記のような国による地方交付税の一方的運用のほかに、さらに「補正係数」という官僚の操作可能な数値によって交付額に大きな影響を及ぼすなど、地方交付税は、一般財源による財源補填という本来の性格が大きく変質された。つ

ゝるから、その元利償還をどう処理するかが問題である。第2に、地方交付税であれば、一般財源として地方自治体側に自主的運用の余地が残されるが、地方債となれば特定財源となり、いわば利子つき補助金に変質するということである。岩本和秋、前掲書、152ページ。

40) 池上惇、重森暁、植田和弘編「地方財政論」有斐閣、1989年、51ページ。

41) 吉岡健次、前掲書、164ページ。

表4 国庫補助負担率の引下げによる影響額に対する補填措置
(単位: 億円)

区 分	補助負担率 の引下げに よる影響額	左 の 補 填 措 置				
		地方交付税 の特例	地方税税率 特例	建設地方債	左 の 内 訳	
					臨時財政 特 例 債	調整債
1985 (当初)	(6,400) 5,800	1,000	—	(5,400) 4,800	(2,600) 2,000	2,800
1986 (当初)	(12,800) 11,700	1,200	1,200	(10,400) 9,300	(5,300) 4,200	5,100
1987 (当初)	(16,270) 14,970	1,496	1,200	(13,574) 12,274	(7,400) 6,100	6,174
1988 (当初)	(18,219) 16,569	1,495	1,200	(15,524) 13,874	(9,050) 7,400	6,474
計	(53,689) 49,039	5,191	3,600	(44,898) 40,248	(24,350) 19,700	20,548

注) 1. () 書は、その他の会計分を含んだ数値である。

2. 臨時財政特例債24,350億円は、元利償還費の50%国負担、残りの2,950億円は、元利償還費の90%国負担。

出所: 『地方財政』1989年2月号, 23頁。

まり起債許可が事業費の一部分に制限されているため、一般財源で賄わざるをえない状況や、また国庫負担金の交付も、裏負担(補助率、負担率といわれて、一般財源と合わせて事業が完成するようになっている)を地方交付税に充当せねばならない状況等、交付金は紐付きの補助金になってしまう⁴²⁾。

このように地方交付税は、結局は地方債との連動、補助金との連動などにより雑種財源となって、設けられた当時とは比較できないほど徐々に変質されてきたのである。さらに、機関委任事務や補助事業による超過負担までも交付された交付金で補充しなければならない現実やまた地方交付税の交付における国家干渉などまでを考えるならば、確かに、一般財源としての交付税の意味はすでに喪失され、地方自治体の裁量権がなくなる補助金とほぼ同じように統制を受ける金額となっている実情に至ったのである。

42) 遠藤三郎「現代日本財政経済論」中央経済社、1989年、121-122ページ。

2. 地方財政調整制度の実行手段としての交付税——交付税の補助金化現象への必然性——

いままでの分析（この論文の前半で分析したものを含めて）は、財政上の地方自治の確立を求めた平衡交付金制度では地方財政の中央集権的統制ができなくて、それで前の地方分与税のような中央統制の強化のために地方交付税に改悪し、さらに、国の経済政策を地方に強制するために地方交付税の地方制御装置の弱さを利用して徐々に補助金化に変質させ、中央集権的財政構造の強化による地方財政統制の手段としての地方交付税を確立させてきたということを提示した。つまり、平衡交付金から地方交付税への改悪の歴史的背景や地方交付税の成立の背景と変質過程を考察することによって、地方交付税の構造的自体の補助金化現象を考察したが、ここで分析したいのは、地方交付税の補助金化への必然的現象を、別の視角、つまり地方財政調整制度の本質と関連して考察してみたいと思う。言い換えれば、地方交付税が今日のように、強力な地方財政統制手段となっているところには、その必然性があるということを提示する。その根拠は、地方交付税は地方財政調整制度の実行手段の歴史的変遷過程の一つであるからである。

では、地方交付税が地方財政統制の手段とならざるをえない必然性を、この制度の根拠である地方財政調整制度のドイツと日本における成立史的本質と関連して把握してみよう。

まずドイツの場合は、1923年ボーピッツの提案によって財政調整制度が成立したが、ボーピッツは、この制度の主張の理由を一番先に掲げたのが「行政の中央集権的処理」⁴³⁾である。当時ドイツは、一次大戦後、中央集権を強化するためには、まず財政的に、主要税収を中央政府に集中させ、その一部を地方に還元するといった財政の統制が中央集権化のための先決問題であると考えた。これが、この制度の生まれた背景、理由であったのである。

43) この以外に、ボーピッツが掲げたものは、秩序ある行政運営の原則、収入源の適正な分割の原則、総合的租税経済の原則（国税、地方税の統合管理を必要とするもの）、運重負担からの納税者の保護原則、負担平衡化の原則。佐藤進「財政学入門」同文館、1987年、250ページ。

つまり、ポーピッツの提案は、ワイマール・ドイツで特殊な財政調整が発生した理由をかなり明確に説明している。それは、第一次大戦後の社会的混乱を乗り切るにあたって、行政の集権的処理が不可避であったからである。このいわゆるポーピッツ法則は集権の貫徹と邦および市町村の自治との緊張関係の中で問題をとらえなければならない。そのさい収入源の適切な分割が必要であり、土地課税や営業税は地方税として配置するが、所得税は共同に管理される税とすべきであるといった提案を行ったのである⁴⁴⁾。それで、第一次大戦後の経済的・社会的危機を背景として、中央政府たるライヒが邦の財政高権を奪取するという過程が進行し、その結果ライヒ集権的な財政調整制度が誕生した⁴⁵⁾。このような財政調整制度によって、邦の財政高権及び市町村の財政自主権は大きく阻害され、「社会化」の意図でライヒに財源及び行政上の様々な権限が集中され、ライヒを中心とする中央集権的国家が成立するに至ったのである⁴⁶⁾。

結局、ドイツにおける地方財政調整制度の成立史的本質は、中央集権的単一国家の確立のために、税源の中央集権化による地方財政への国家統制を実現する重要な手段として成立されたといえるだろう。

つぎは、日本における地方財政調整制度は、1932年の内務省の地方財政調整交付金制度案によって始まって、1936年臨時町村財政補給金制度によって実施された。その際、この制度の推進者である当時の内務省の永安百治は、自らこの制度の実施の理由を、「地方分権的課税では、地方に依り負担に著しき差等を生じ、負担平等の要求と相容れないから中央集権的制度に依る統制を必要とするに至るのである。」⁴⁷⁾とし、地方財政の中央集権化としてとらえた。

当時の日本の地方財政の状況は、昭和5年の農村恐慌と6年の満州事変以後の軍需産業の興隆によって、経済発達的地域的不均等はいっそう激化され、貧

44) 宮本憲一編「地方財政の国際比較」勁草書房、1986年、21ページ。

45) 武田公子「ワイマール期財政調整と邦財政高権（上）」経済論叢（京都大学経済学会）、第150巻第3・4号、1987年9・10月号、59ページ。

46) 同上、60ページ。

47) 永安百治「地方財政論」良書普及会、1933年、13ページ。

富団体間の財政力の格差がいちだんと激しくなった。しかも国政委任事務の増大により行政事務の増大・画一的が進み、地方経費が画一的に膨張した。このため後進地域の地方財政の急迫化と国民負担の加重が、大きな政治問題になった⁴⁸⁾。それで、1932年内務省によって「地方財政調整交付金制度要綱案」が発表され、結局1936年10月追加予算で臨時応急措置として2千万円の「臨時町村財政補給金」を1年だけ交付することとし、地方財政調整制度の最初の実行手段となって財政調整が実施された。しかしこの制度は、財政窮乏市町村税負担過重な町村に対し、政府から指定する町村税の軽減にあてるため、財政窮乏の程度と負担加重の度合を標準として配分されたが、各町村の補給金の使用計画や予算編成に中央政府の監督が加えられ、これは使途を決めずに一般財源として地方自治体へ交付されるものではなかった⁴⁹⁾のである。

要するに、この制度の導入当初は、貧困団体に対し国が配分する補助金という形をとった。これは「特定事業奨励」という性格を持った、行政の画一化を目的とした特定補助金であった⁵⁰⁾。結局、日本における地方財政調整制度の成立史の本質は、大恐慌下の地方財政の危機、国政委任事務の激増、さらに地域経済の不均等発展の激化の下に、一般財源による財源保障ではなく、補助金という中央集権的財政運用の形態として地方財政調整制度が採択されたのである。このような性格を持って始まった地方財政調整制度が、従来の補助金の増大とともに、この制度自体の確立・再編過程を通じて、しだいに国家独占資本主義的な中央集権体制の強化への道を開いたのである。

つまり、吉岡教授が述べたように、日本における地方財政調整制度は、資本主義の地域的不均等発展が急激にすすんだ一方、国家が国民経済に対する管理を強化しなければならなくなった国家独占資本主義によって生み出されたものであり⁵¹⁾、それが、戦時国家独占資本主義の強力な中央集権の下で、地方団体

48) 宮本憲一「地方自治の歴史と展望」自治体研究社、1988年、31ページ。

49) 同上、32ページ。

50) 柴田徳衛、宮本憲一「地方財政(現代資本主義と住民生活)」有斐閣、1963年、146ページ。

51) 吉岡健次「新版地方財政のはなし」新日本新書、1989年、71ページ。

への戦争関係の委任事務のおしつけと地方税源の収奪という二つの要件とむすびついて、おこなわれた⁵²⁾のである。したがって、地方財政調整制度は、創設国であるドイツの場合も、そして日本の場合を見ても、結局、財源の中央集権的処理による地方財政の干渉や統制の手段として成立・展開されたということは確かであろう。

ところで、この地方財政調整制度の本質と地方交付税とは何の関係があるのか、ということは、地方交付税は、地方財政調整制度という実質的意味を持つ一つの制度の、その制度の実行手段としての歴史の変遷過程の一つである。つまり、地方財政調整制度が憲法（本質）であるとするならば、この制度の実行手段である地方交付税は、その憲法に基づいて作られた施行法になるから、施行法が憲法にしたがうように、実行手段である地方交付税は、その根拠である地方財政調整制度の本質とかけ離れては成り立たないのである。ここに、地方交付税を地方財政調整制度と関連して把握する根拠がある。だから、地方財政調整制度が中央集権の貫徹という本質を持っているならば、その実行手段である地方交付税は、当然、地方財政統制の面を本質的に持っているのである。したがって、地方財政調整制度の本質を少なくとも平衡交付金のような概念に変えない限り、現在の概念下では、どんな実行手段を設けても基本的に同じなのである。

結局、地方交付税制度の根拠である地方財政調整制度の成立背景も財政の中央集権的処理のためにあり、それに加えて、その実行手段である地方交付税の成立背景も中央集権の強化のためにあるから、この地方交付税が地方財政を統制する手段とならざるを得なくなる根拠を必然的に持っており、現実的に、地方交付税が財源保障の機能を持っていながらも、その裏には、地方財政を強力に統制する手段となっている事実は全然おかしくない当然のことであろう。

52) 吉岡健次、前掲稿、都市問題、第75巻第5号、4ページ。

3. 地方財政統制の最大化法則——ナショナル・ミニマムの保障によるナショナル・マクシマムの統制——

以上のように、地方財政調整制度が、もともと財政の中央集権的処理による地方財政の統制という側面を強く持っている本質の下で、さらに、この制度の実行手段の変遷過程の一つである地方交付税の成立の歴史的背景や国家の意図をみても、地方交付税は、地方財政を統制する手段としての本質的必然性を持っているといえるだろう。それでは、このような必然性を持っている地方交付税が、現実的に地方財政にどんな形で、どんな作用をしながら地方財政統制を最大化しているのかを検討してみよう。

確かに、地方交付税が地方財政の調整や財源保障の効果をもっていることは事実である。しかし、地方交付税が真の意味での財源保障によるナショナル・ミニマムを保障する制度であるためには、各地方自治体が、地方交付税を各地域の特性を生かす自由可以使用できるような純粋な意味の一般財源でなければならない。その意味でのみ、地方交付税がナショナル・ミニマムの保障としての地方交付税の意味があるのである。そうでなくて、現行の地方交付税であれば、それは、ナショナル・ミニマムを保障するという名の下で、その裏面には、金を与える代わりに、国家政策を誘導する方向の補助金のような地方財政統制の手段にほかならない。

果して、現行の地方交付税の機能が財源保障か、財政統制か、どちらにもっと意義をもつのか、これに対して、従来はたいてい地方交付税の財源保障機能をより高く評価しているようである。それは高く評価すべきではない当然のことであると思う。なぜなら、中央集権的財政構造をまねもって国家がつくったため、歳入の中央集権につれて地方税収が少ないことは当然のことであろう。それを理由にして、地方交付税を交付することによって財源を保障しながら地方自治体、地方財政を統制しようとしたため、財源が保障されるのはきわめて当然のことであるからである。

したがって、この当然のことを高く評価すべきではない。問題は、この当然

のことから、むしろ地方財政がもっと強力に統制されているという現実を看過してはならない。なぜなら、交付税が前述の通り、様々な面で補助金とほぼ同じように国の統制を受ける金額になったことが明らかになったからである。

その上、補助金の場合においても、特定の法律の規定にもとづいて行われるか、あるいは予算措置として裁量的に行われるかに応じて法律補助と予算補助とに大別される。法律補助のなかでは、法律の条文において「補助しなければならない」と規定された「法律補助（義務）」と「予算の範囲内において補助する」として国の裁量を認めている「法律補助（任意）」とがある。国の財政責任は予算補助—任意補助—義務補助の順に重くなる⁵³⁾が、この法律補助金の場合、義務教育職員の給与費のような一般行政費にかかるものが60%で、完全に地方自治が実施されても、どうせ地方自治体が支払わなければならない金額であり、また、これが全体補助金の87.8%（1988年の場合、義務補助80.4%、任意補助7.4%である）を占めているということを考えるならば、補助金のその金額もすべてが統制金額であるとはいいがたいのである。だからこそ、地方交付税と補助金との区別の曖昧さがもっと強くなるのである。結局、補助金や地方交付税は地方財政統制の面では同じような強力な手段となっている。もし両者を現実的に区別するならば、ただ金の流れの違いがあると思う。なぜなら、地方交付税の場合は農村の方が、補助金の場合は都市の方がたくさん交付されているのが現実であるからである。その理由は、いうまでもなく、国家が地方財政の統制を最大化するためにほかならない。

これについて、表5を持って分析してみれば、全国47県中、財政力指数上・下位各10団体の交付税・補助金・県民一人当たり所得の順位が示されている。ところが、財政力指数や県民一人当たり所得が高ければ高いほど都市県である。にもかかわらず、補助金は農村よりたくさん交付される。しかし、地方交付税の場合は、反対に農村の方により多く交付されている。言い換えれば、財政力指数の順位や県民一人当たり所得および補助金の順位はほぼ一致している。しかし、

53) 宮本憲一編「補助金の政治経済学」朝日新聞社、1990年、63-64ページ。

表5 財政力指数上・下位各10団体の補助金・交付税額順位の比較

区分 団体	財政力指数		県民一人当り 所得 (単位：千)		補助金 (単位：億)		交付税 (単位：億)	
	指数	順位	金額	順位	金額	順位	金額	順位
東京	1.254	1	3,386	1	363.8	1	—	(43)
愛知	1.111	2	2,430	4	215.9	6	—	(43)
神奈川	1.037	3	2,474	3	184.0	10	—	(43)
大阪	1.012	4	2,560	2	253.8	2	—	(43)
静岡	0.796	5	2,230	7	161.3	12	69.5	41
埼玉	0.795	6	2,205	9	192.1	9	124.2	16
兵庫	0.685	7	2,172	11	218.6	5	157.4	6
京都	0.677	8	2,308	6	108.9	30	82.9	36
千葉	0.666	9	2,198	10	193.5	8	136.4	13
群馬	0.628	10	2,062	20	113.3	26	79.4	37
山形	0.300	38	1,781	35	113.0	28	137	12
徳島	0.293	39	1,790	34	82.0	39	103.5	29
宮崎	0.289	40	1,721	41	111	29	131	15
秋田	0.279	41	1,731	39	128	22	151	10
沖縄	0.274	42	1,611	47	142	20	119	21
鳥取	0.272	43	1,772	36	69	43	86	35
岩手	0.271	44	1,711	42	144	19	172	6
青森	0.268	45	1,612	46	157	16	177	5
高知	0.249	56	1,697	43	101	34	122.8	19
島根	0.247	47	1,790	34	130	21	118	22

注) 北海道は地理的・与件上、特殊団体と見なして対象から除外する(財政力指数28位、補助金・交付税は全国1位)。()の中の数は、地方交付税の不交付団体を順位で表示したものであって、福井が42位で、42のつぎが不交付団体であるから、43位とした。

資料) 財政力指数は昭和50-61年度順位「地域経済要覧」経済企画庁調査局編、1989年。交付税・補助金は昭和62年度順位「地方財政統計年報」地方財務協会、昭和63年版、県民一人当り所得は昭和61年度順位「地方自治編覧」地方財務協会、1989年より作成。

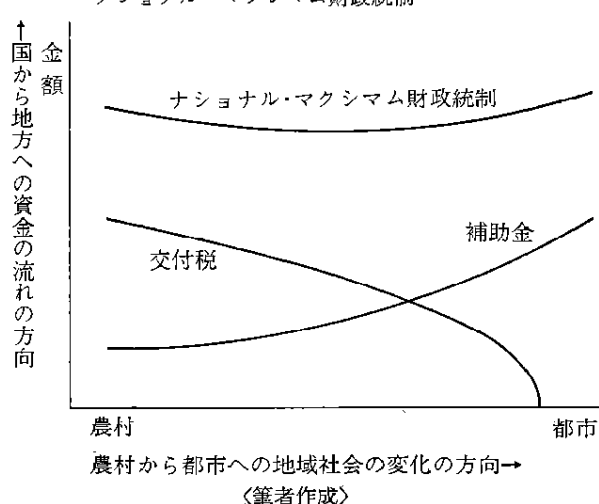
地方交付税の順位とはたいてい逆であることがわかる。

たとえば、まず上位10団体における代表的県は、静岡の場合、財政力指数・県民一人当り所得・補助金の順位が、各各5位・7位・12位で、ほぼ同じであるが、交付税の順位は41位で、逆である。さらに、上位10団体における補助金と地方交付税の比率においても、補助金は全体補助金の30.7%を占めているの

に反して、地方交付税は全体交付税の18.4%にすぎない。特に、上位5県の場合は、補助金と地方交付税の流れが正反対であることがはっきりわかる。その比率においても、補助金は全体補助金の18%であるのに反して、地方交付税は全体交付税のわずか1.3%に過ぎないのである。次に、下位10団体における代表的県は、山形の場合、財政力指数・県民一人当り所得・補助金の順位が各各38位・35位・28位で、ほぼ同じであるが、交付税の順位は12位で、その順位が逆であることがわかる。さらに下位10団体の補助金と地方交付税の比率においても、補助金は全体補助金の18%、地方交付税は全体交付税の26%を占めているのであって、上位10県の場合の比率とは逆であることもわかる。

つまり、上位10県の場合は、補助金の順位が高く、交付税の順位が低いのに反して、下位10県の場合は、反対に補助金の順位が低く、交付税の順位が高いということがわかる。その上、さらに同じ県においても、補助金の順位と交付税の順位はたいてい逆であることもわかる。これは結局、補助金と交付税の流れが違ふということを証明してくれるのである。

図2 農村と都市における補助金と交付税の流れでみた
ナショナル・マクシムム財政統制



これを根拠にして、図2のように、国から地方への金の流れを示してみれば、補助金が歴史的にさきに生成されたため、補助金によって、まず都市財政を統制することができる。なぜなら、補助金は農村より都市の方により多く交付されるからである。つまり、補助金は都市向けの財政統制手段である。それに反して、地方交付税の場合は、都市より農村の方により多く交付されるため、地方交付税によって、農村財政まではっきり統制することができるようになったということである。つまり、地方交付税は農村向けの財政統制手段である。それで、中央政府は全国をほぼ均等に地方財政統制を最大化することができたということがこの論文の結論である。

もし補助金だけが統制金額であるとすれば、農村より都市の方が多く交付されるから、都市の方が農村より統制をより多く受けているといえるだろうが、そうではなく、むしろ現実には、依存財源が多い農村の方がもっと統制を受けているといえるほど都市と農村を問わず国家統制の水準は全国的にほぼ同じである。それは、都市地域に対する補助金という性格を持つ地方交付税が、ほぼ同量に農村地域に流れているからである。つまり、現行の「補助金が政権党の政権維持のための集票手段や地方自治体への官僚統制の手段」⁵⁴⁾ となっているとするならば、現行の地方交付税は、特に農村地方への政権党の政権維持のための集票手段や地方自治体への官僚統制の手段であるといえるだろう。

結論として、結局国は、補助金と地方交付税を合作させ、都市と農村を問わず、地方財政を全国的に統制を均等化することによって、国家においては、これが地方財政統制の最大化するというナショナル・マクシマム財政統制であると名付けておきたいのである。だから、地方交付税が財源保障機能よりも、現実的に地方財政統制機能にもっと意義があるということをはっきり認めなければならない。つまり、現行の地方交付税は、ナショナル・ミニマム（必要最低行政水準）を保障しながらも、結局、これは地方財政のナショナル・マクシマム（地方財政統制の最大化水準）統制するということに、もっとその意義が

54) 広瀬道貞「補助金と政権党」朝日新聞社、1981年、

あるということを主張するのである。

V む す び に

現代地方分権化を妨げている最大の問題点の一つが、国庫補助金による国の統制、関与、干渉であることは変わりなく⁵⁵⁾、そのもう一つの欠かせない重要な問題点は、本稿で分析したように、地方交付税をも地方財政統制の強力な手段となっている現実にある。

本稿の、今までの分析をもう一度総合してみれば、1940年の国・地方を通ずる税制の大改革にともなう地方分与税の成立によって、日本の地方財政調整制度は恒久化された。この地方分与税は戦時下の中央集権を一挙に確立する手段として機能した。それが地方財政平衡交付金に改正され、平衡交付金制度の持つ補助金削減効果などによって、国家からの統制の余地をできるだけ排除した。それは従来の地方財政調整制度の本質を画期的に転換させる優れた地方財政制度であったが、それがさらに、高度経済成長政策にともない、国家統制を高めるために地方交付税に改悪されたのである。この平衡交付金から地方交付税への改悪自体は、地方分与税のような中央集権的財政構造への還元であり、再び地方財政を統制する手段として機能させるためである。この目的下で成立された地方交付税は、地方への国家政策の押し付けのために徐々に変質されながら、今日のような補助金化になってしまったのである。つまり、「1954年に平衡交付金が現在の地方交付税に改造されて以来、この制度は年とともに、民主化や地方自治発展のための財源保障の側面よりも、中央集権を支える財源付与の側面の方を強めつつあるように思われる。たとえば、地方交付税制度は、経済の高度成長のための国土計画・公共投資政策に従属して、その財源保障のために、その規模を大きくしているのである。」⁵⁶⁾

このような地方交付税は、二つの面で補助金化現象や地方財政統制手段への

55) 坂本忠次「国庫補助金と地方財政統制」都市問題、第77巻、1987年7月号、55ページ。

56) 吉岡健次、前掲稿、5ページ。

必然性を持っている。その一つの面は、地方交付税の構造的自体の弱さの面である。つまり、地方交付税の成立背景や国家の意図は、本稿で明らかになったように、財政の中央集権にあるため、地方交付税の構造がこのための仕組みとなっているということである。要するに、地方財政委員会のような地方からの制御装置が全くないという意味で、分析した通り、国家が一方的に地方交付税を運用しても地方からの制御ができず、補助金化されながら地方財政統制手段となりやすい根拠を持っているということである。もう一つの面は、地方交付税は、地方財政調整制度というその制度の目的を実現するための実行手段としての歴史的変遷過程の一つである。つまり、地方財政調整制度は、前述のごとく、ドイツと日本両国とも、財政の中央集権的処理のためであった。この目的を達成するための実行手段である地方交付税は、本質的に地方財政統制という面を持たざるを得なくなる必然性を持っているのである。

要するに、日本の最初の地方財政調整制度とされる「臨時町村財政補給制度」が特定の農村地域の町村に対するつかみ金的な財政テコ入れ策であったように、あるいはとくに昭和40年代以降の地方交付税の積算基礎が公共事業にたいする行政需要にしたいに有利に傾斜してゆくこと、などにしめされているように、地方交付税もまた国庫補助金的な性格をもたざるをえないことは否定できないであろう。地方交付税制度のかかげているたてまえ（地方交付税法第1条）とその実質は、現実の行政の発展の過程で遊離せざるをえない一面をもっているということである⁵⁷⁾。

こういう性格を持っている地方交付税は、現実的に補助金と組み合わせて地方財政統制を最大化している。つまり、補助金を都市により多く交付することによって都市財政を統制し、さらに地方交付税を農村地域に傾斜させ、農村財政まで統制するという形となっている。それで、国家にとっては、全国をほぼ均等に地方財政を統制することができるという意味で、地方財政統制の最大化を

57) 林栄夫、柴田徳衛、高橋誠、宮本憲一編「現代財政学体系—現代地方財政と地方自治3」有斐閣、1975年、239ページ。

図ったということである。要するに、地方交付税を通じて、ナショナル・ミニマムを保障しながらも地方財政をナショナル・マクシマム統制しているのである。

このように地方に対する財政の統制は、結局、地方自治体の地域社会全般が国に従属されるということとなる。つまり、地方自治体が国の代行機関として、国家事務しかできないということとなって、地域住民の創意性の発揮による独自的地域づくりの意志や人間潜在能力の開発の機会が抹殺され、人間諸機能の発達までも妨害されるという大きな問題と関連していくのである。これが従来の補助金や起債許可、また変質されなかった交付税による国家統制の状況を、従来の地方財政の危機とするならば、今日のように、地方交付税まで強力な地方財政統制手段となったという、今日ほど地方財政の独自性がなくなった状況は、まさに地方財政の危機の危機であり、危機の新しい局面に陥っているといえるだろう。

では、本稿と関連する問題点に対しての改善策としては、第1は、課税自主権の確保の問題である。中央政府が国税によって賄うように、地方政府も可能な限り地方税によって賄うといった、課税自主権の確保が重要である。そのためには、国からの財源保障の削減のもとでの事務移譲が必要である。そして、今までの租税国家主義下の国民統制から課税自主権の下での各自治体の住民統制のシステム化が望ましいと思う。

要するに、住民サービスに要する経費は直接住民が負担するようにすれば、行政に対する住民の過大な要求も自らセーブされ、また、住民一人ひとりが納税者として地方団体の経費支出について関心を持ち、監視を強めることによって、健全な地方自治が育成されと考えられるからである⁵⁸⁾。

第2は、地方財政調整制度の本質・概念の再規定の問題である。これは、従来の国家権力としての地方財政制度の概念から脱皮して、少なくとも、平衡交付金のような概念に変えなければならない。その概念の下に、新しい実行手段を設けなければならないと思う。

(91年5月脱稿)

58) 石原信雄, 前掲書, 3ページ。